



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-964/2020. számú ügyben
a Nemzeti Adó- és Vámhivatal
közérdekű bejelentést kezelő gyakorlatával összefüggésben

Előadó: *dr. Németh Andrea*
Érintett szerv: Nemzeti Adó- és Vámhivatal

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-964/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

Az eljárás megindítása

1. Az érintett ügy előzményeként a **Bejelentő** 2019. május 31-én **közérdekű bejelentéssel fordult a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz** (a továbbiakban: NAV), amelyben annak kivizsgálását kérte, hogy egy Társasház közös képviseletét ellátó Társaság a 2014. évtől – a bevételének nagyságától függően a jogszabályban rögzített módon – eleget tett-e a beszámoló-készítési és könyvvizelési kötelezettségének.

2. A Bejelentő meghatalmazása alapján eljáró **Képviselő** megírta, hogy a NAV nem értesítette a Bejelentőt a bejelentés kivizsgálásának eredményéről, ezért a képviselőjeként – a **korábbival azonos tartalommal – közérdekű bejelentést nyújtott be**. Képviselő kifogásolta, hogy a 2019. július 9-én benyújtott közérdekű bejelentésére a NAV nem válaszolt.

Képviselő – a felülvizsgálati eljárásban benyújtott – kérelme szerint a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása felveti annak a lehetőségét, hogy a NAV érdemi intézkedés nélkül hagyta a bejelentésekben foglaltakat.

3. **Képviselő** 2019. augusztus 28-án **ismét beadványt nyújtott be a NAV felé**, melyben továbbra is kifogásolta a Társasház működését, és egyúttal **panaszt tett a korábbi közérdekű bejelentéseinek kezelése miatt**.

Képviselő a **felülvizsgálati kérelmében** annak kivizsgálását kérte, hogy a NAV megfelelően és teljeskörűen intézkedett-e a közérdekű bejelentések kivizsgálásáról, a szükséges eljárások megindításáról és az azzal kapcsolatos tájékoztatásról.

Képviselő a felülvizsgálati kérelmének kiegészítésében megírta, hogy a 2019. október 1-jén kelt válaszlevelében a **NAV** arról tájékoztatta, hogy **mindkét közérdekű bejelentést azonosíthatatlan bejelentő által tett bejelentésként kezelte** és mellőzte a bejelentések kezelésével kapcsolatos tájékoztatást.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a NAV-ot.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [Alaptörvény XXV. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.)
- az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény
- az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2017. évi CLII. törvény

Megállapított tényállás

Bejelentő 2019. május 31-én fordult közérdekű bejelentésével a NAV-hoz, a Képviselő pedig 2019. július 9-én nyújtott be közérdekű bejelentést, amelyekre a NAV nem válaszolt.

A Képviselő 2019. szeptember 9-én a közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult Hivatalomhoz a válasz elmaradása miatt, illetve feltételezte, hogy a NAV érdemi intézkedést nem tett a beadvány kivizsgálása érdekében.

Ezt követően a Képviselő felülvizsgálati kérelmét kiegészítette és a NAV 2019. október 1-jén kelt válaszelevelének a figyelembe vételét, továbbá annak kivizsgálását kérte, hogy a NAV a közérdekű bejelentés kivizsgálása érdekében tett-e érdemi intézkedést, tekintettel arra, hogy mindkét közérdekű bejelentést azonosíthatatlan bejelentő által tett bejelentésként kezelte és mellőzte a bejelentések kezelésével kapcsolatos tájékoztatást.

A kérelem alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a NAV-ot, és kértem a rendelkezésre álló dokumentumok megküldését, valamint részletes tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- A Társaság tevékenységét kifogásoló beadvány(oka)t közérdekű bejelentésnek minősítették-e és a beadvány(oka)t mikor érkezett(ek)?
- Mikor és milyen tájékoztatásokat adtak a panaszos/képviselő részére?
- A közérdekű bejelentés kivizsgálása érdekében milyen intézkedéseket kezdeményeztek, valamint indokolt volt-e vizsgálat lefolytatása, illetve azok milyen eredménnyel zárultak. Amennyiben nem került sor intézkedésre, úgy tájékoztatását kértem annak indokairól.
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat? Kértem, hogy válaszát – különös tekintettel a kivizsgálás teljességének kérdésére és a válaszadás elmulasztása tekintetében – részletesen indokolja.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal válasza

1. A NAV a felülvizsgálati eljárás során arról tájékoztatott, hogy **a 2019. május 31-én kelt bejelentést** 2019. június 6-án érkezett és azt **közérdekű bejelentésnek minősítette**, nyilvántartásba vette, majd azt 2019. június 11-én ügyintézés céljából a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező NAV Hajdú-Bihar Megyei Adó- és Vámigazgatóságához (továbbiakban: Igazgatóság) továbbította. A bejelentés szerint a Társaság éves bevételei – a tulajdonosok részére adott elszámolás alapján – 2012. évtől kezdődően meghaladják az 50 millió forintot, ezért a Társaság elektronikus beszámoló letétbe helyezésére és kettős könyvvitel vezetésére lenne kötelezett. A bejelentett társaság viszont – az elszámolások alapján – egyszeres könyvvitelt folytat, amely a Bejelentő álláspontja szerint nem felel meg a rá vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

2. A NAV a felülvizsgálati eljárás során arról is tájékoztatást adott, hogy ezt követően a Bejelentő beadványát – **Képviselője** útján – a **korábbival megegyező tartalommal** az Igazgatóságához 2019. július 9-én és július 10-én érkezett beadványában **ismételten előterjesztette**.

A NAV a felülvizsgálati eljárás során adott tájékoztatásában **kiemelte, hogy mindkét bejelentés aláírva** került benyújtásra, de annak hangsúlyozásával, hogy azt a NAV **anonim** (azaz névtelenként/név nélkül) **bejelentésként kezelje** („... *...kérem, hogy bejelentésemet anonim bejelentésként szíveskedjenek kezelni, mivel a személyes adataim nyilvánosságra hozatalához nem járulok hozzá.*”).

A NAV rögzítette, hogy az **Igazgatóság** a bejelentések előzetes vizsgálatát elvégezte, melynek során megállapította, hogy a **bejelentés azonosíthatatlan bejelentésnek minősül**, valamint a nyilvántartások felülvizsgálatát elvégezte, azonban a **közérdekű bejelentés vizsgálatát mellőzte**, és tekintve, hogy a bejelentők kifejezetten kérték, hogy közérdekű bejelentéseket az adóhatóság anonim (név nélküli) bejelentésként kezelje, **mellőzte a Bejelentő tájékoztatását**.

A NAV tájékoztatása szerint a bejelentés **áttételéről nem intézkedett**, tekintettel arra, hogy a Bejelentő a beadványában hivatkozott arra, hogy az illetékes és hatáskörrel rendelkező jegyző előtt törvényességi felülvizsgálati eljárást is kezdeményezésére már sor került.

3. **Képviselő** a NAV Központi Irányításához 2019. szeptember 12-én érkezett, 2019. augusztus 28-án kelt beadványt nyújtott be, melyben **továbbra is kifogásolta a Társasház működését, és egyúttal panaszt tett a korábbi közérdekű bejelentéseinek kezelése miatt**.

A NAV tájékoztatása szerint a beadvány panaszának minősített része vizsgálatáról a Bejelentő 2019. október 1-jén kelt levélben kapott tájékoztatást. A tájékoztatás tartalmazta, hogy az adóhatóság a közérdekű bejelentéseket azonosíthatatlan személy által tett bejelentésként kezelte, ezért mellőzte a tájékoztatását.

A NAV felülvizsgálati eljárásban adott tájékoztatása szerint a **beadvány** a Társaság mellett **tartalmazott a Társasház működésére vonatkozó kifogásokat is és annak anonim bejelentésként történő kezelését már nem kérte a Képviselő**, ezért azt a NAV Központi Irányítás Szervezetszabályozási és Szervezési Főosztály (a továbbiakban: NAV KI SZSZF) új közérdekű bejelentésnek minősítette és nyilvántartásba vette, majd **érdemi vizsgálat céljából továbbította az Igazgatóságához** a szükséges intézkedések megtétele érdekében.

A NAV KI SZSZF a Bejelentőt 2019. október 28-án kelt levélben tájékoztatta a beadvány nyilvántartásba vételéről, valamint arról, hogy a szükséges intézkedést megteszi. Ugyanakkor tájékoztatta az adóhatóságot terhelő titoktartási kötelezettségéről is, valamint a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos hivatali eljárás befejezésének várható időpontjáról (2019. november 30.). Tekintve, hogy az ellenőrzés nem fejeződött be a közölt időpontig, a NAV KI SZSZF a Bejelentőt 2019. december 7-én kelt levélben tájékoztatta, hogy a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos hivatali eljárás befejezésének várható időpontja 2020. január 31-re módosult.

A NAV tájékoztatásában hangsúlyozta, hogy az Art. 127. §-a, valamint az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2017. évi CLII. törvény 27. §-a alapján az adó- és vámhatóságot a hivatali eljárása során tudomására jutott minden adat, irat, tény, körülmény tekintetében titoktartási kötelezettség terheli.

A fenti jogszabályhely alapján a bejelentéssel érintett adózóval szemben tett konkrét adóhatósági vizsgálatról, intézkedésekről, annak eredményéről – az adótitokra vonatkozó előírásokra figyelemmel – a bejelentő nem tájékoztatható. A NAV KI SZSZF a közérdekű bejelentés vizsgálatának befejezéséről a Képviselőt 2020. január 9-én kelt levélben tájékoztatta.

A NAV a közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata során megállapította, hogy az adóhatóság a tárgyi ügyben a közérdekű bejelentések Pkbt. szerinti nyilvántartásba vételi kötelezettségének eleget tett, a Bejelentő kérelme alapján a 2019. június 6-án és július 9-én érkezett közérdekű bejelentéseket azonosíthatatlan bejelentő által tett bejelentésként kezelte. A

2019. augusztus 28-án kelt beadványt közérdekű bejelentésnek minősítette, nyilvántartásba vette, erről a Képviselőt értesítette.

A NAV szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy az adóhatóság a közérdekű bejelentések kezelése során abban a szellemben jár el, hogy a bejelentések szakszerű kezelése, az adóhatósághoz eljutott információk hasznosítása hozzájáruljon a társadalmi igazságosság, az arányos közteherviselés társadalmi elvárásának megteremtéséhez.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A NAV, mint az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú

alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, [6/1998. (III. 11.) AB határozat] és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

A 6/1998. (III. 11.) AB határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott*

üggyel foglalkoznia kell. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.* [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdekében

A bejelentésből, valamint a megkeresésemre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított **harminc napon belül kell elbírálni.** Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A Pkbt. 2/A. § (3) bekezdése szerint az **azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi.**

A Pkbt. 3. § (1) bekezdés szerint a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről, b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, c) az okozott sérelem orvoslásáról és d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A Pkbt. 3. § (3) bekezdése értelmében a panaszos vagy a **közérdekű bejelentő személyes adatai** – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – **csak a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át,** ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a panaszos vagy a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.

1.1. A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a **NAV az első,** 2019. június 6-án érkeztetett **bejelentést közérdekű bejelentésnek minősítette,** nyilvántartásba vette, majd azt 2019. június 11-én ügyintézés céljából a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Igazgatóság felé továbbította, azzal, hogy a bejelentő tájékoztatásától eltekint. Ezt követően a **második,** a Képviselő által az Igazgatóság számára címzett bejelentése intézésével kapcsolatban megállapítottam, hogy az **Igazgatóság a közérdekű bejelentés előzetes vizsgálatát elvégezte és a hatáskörét, valamint az illetékességét megállapította,** továbbá **rögzítette, hogy a bejelentést azonosíthatatlan személy tette.**

A rendelkezésemre álló adatok alapján megállapítottam továbbá, hogy a NAV által 2019. június 6-án érkeztetett **első bejelentésben a Bejelentő megadta a leánykori nevét,**

születésének helyét és idejét, anyja nevét, személyi igazolványának számát és lakcímét, valamint bejelentését aláírásával ellátta. A NAV által 2019. július 9-én érkezett, második bejelentésben a Képviselő megadta a születési helyét, idejét, anyja nevét, lakcímét, vezetői engedély számát és a Bejelentő lánykori nevét, anyja nevét, születési helyét és idejét, személyi igazolvány számát, lakcímét és aláírással ellátta.

A Képviselő és a Bejelentő bejelentéseikben a következő kérést fogalmazták meg: „*Kérem bejelentésem kivizsgálásakor a 2013. évi CLXV. törvény 3. §-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezések figyelembevételét, továbbá a hivatkozott törvény 3. §-ának (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján kérem, hogy bejelentésemet anonim bejelentésként szíveskedjenek kezelni, mivel a személyes adataim nyilvánosságra hozatalához nem járulok hozzá.*”

A NAV a felülvizsgálati eljárás során adott válaszában kiemelte, hogy a bejelentők fentiekben idézett kérésére tekintettel minősítette a 2019. június 6-án és július 9-én érkezett közérdekű bejelentéseket azonosíthatatlan bejelentő által tett bejelentésnek, és a válaszadást mellőzte Pkbt 2/A. § (3) bekezdése alapján.

Megállapítottam továbbá, hogy sem a Bejelentő, sem a Képviselő nem jelezte, hogy az általuk feltüntetett adatok nem valósak és álláspontom szerint **érdemi kérésük arra irányult, hogy eljárása során a NAV a személyes adataikat ne hozza nyilvánosságra, azaz kérésük nem arra utalt, hogy személyes adataik kezelését a NAV számára tilalmazzák.**

A Pkbt. indokolása szerint „a Pkbt. hatályos rendelkezései az érintett szervhez közvetlenül benyújtott névtelen panaszokat, vagy közérdekű bejelentéseket az érintett szerv jogszerűen visszautasíthatja.

A gyakorlatban ugyanakkor számos olyan eltérő jogalkalmazási gyakorlat merült fel, amely a panaszkezelések eljárásában jogalkotással megoldandó ellentmondássá vált. A jogalkalmazói gyakorlat egységesítése és a szabályozás egyértelmű és határozott kialakítása érdekében – figyelemmel az ezzel kapcsolatos korábbi szabályozási irányokra is – a törvény az alábbi szabályozási modellt alakítja ki:

- az azonosíthatatlan személy által tett panasz, vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát el kell utasítani,

- az eljárásra jogosult szerv ugyanakkor dönthet arról, hogy – ha ezt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma (például súlyos jog- vagy érdeksérelemre vonatkozó hivatkozás) indokolja – a panaszt vagy a közérdekű bejelentést érdemben megvizsgálja.”

A továbbiakban a Pkbt. közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerére vonatkozó különös szabályok között található utalás a személyes adatokra, illetve **az azonosítás miben léte**re vonatkozóan. A Pkbt. 4. § (4) bekezdése alapján *az elektronikus rendszerben a közérdekű bejelentő azonosításához a nevét és lakcímét kell tárolni.* A továbbiakban a Pkbt. 8. § bb) pontjában rögzíti, hogy *az eljárásra jogosult szerv az 1. alcímben meghatározottak* – a panasz és közérdekű bejelentések kezelésére irányadó általános szabályok – *szerint köteles a közérdekű bejelentést intézni azszal az eltéréssel, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálatát nem lehet mellőzni azért, mert a közérdekű bejelentő az eljárásra jogosult szerv számára nem azonosítható.*

Megítélésem szerint azonosíthatatlan személy által, postai úton küldött levélben tett, közérdekű bejelentésnek minősülhet például az a közérdekű bejelentés, amelyben a bejelentő a pontos nevét a postai levelezési címét nem közli, vagy amelyben a bejelentő jelzi, hogy az általa megadott név nem valós és személyét az eljáró szerv számára sem kívánja felfedni.

Szükségesnek tartom rögzíteni azt is, hogy amennyiben a NAV számára kétség merült fel a Képviselő és a Bejelentő kérésének értelmezését illetően, úgy élhetett volna a hiánypótlás eszközével.

Amennyiben a közérdekű bejelentés vizsgálata során a NAV megítélése szerint a bejelentések azonosíthatatlan személy által tett közérdekű bejelentéskénti kezelése volt indokolt, úgy különös tekintettel arra, hogy a személyes adatok széleskörűen a NAV rendelkezésére álltak, továbbá a bejelentést két alkalommal is benyújtották, álláspontom szerint elvárható lett volna,

hogy a NAV tájékoztatást adjon a Bejelentő vagy a Képviselő felé a bejelentés minősítéséről és ennek lehetséges következményeiről.

A Pkbt. értelmében a bejelentőknek lehetősége van arra, hogy az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervtől azt kérjék, hogy adataikat ne hozzák nyilvánosságra. Amennyiben egy bejelentő az eljáró szerv számára valamennyi azonosítására alkalmas adatát megadja, és kizárólag azt kéri, hogy adatait ne hozzák nyilvánosságra, úgy kérésük minden kétséget kizáróan nem értelmezhető úgy, hogy a bejelentő az eljáró szerv számára nem engedélyezi annak kezelését. Tárgyi ügyben a bejelentő és a képviselő is a bejelentésekben foglaltak kivizsgálását kezdeményezték a Pkbt. 3. § (1) bekezdése szerinti intézkedések megtétele mellett.

*Fentiek alapján összefoglalva megállapítottam, hogy a felülvizsgálati eljárás tárgyát képező ügyben sem a Bejelentő, sem a Képviselő nem tekinthető „azonosíthatatlan személynek”, tekintettel arra, hogy az azonosításukhoz szükséges személyes adataik – amelyhez a Pkbt. különleges szabályai szerint elégséges a közérdekű bejelentő neve és lakcíme – a NAV számára ismertek voltak. Ezért álláspontom szerint **téves a NAV jogértelmezése, amely alapján azonosíthatatlan személy által tett bejelentésként kezelte a beadványokat**, és ezzel az érintettek jogbiztonságához, tisztességes hatósági eljárásához és petíciós joghoz fűződő alapvető jogaiikkal összefüggésben visszútságot okozott.*

*Fentiekkel összefüggésben azt is megállapítottam, hogy az első bejelentést 2019. június 6-án, a második bejelentést pedig 2019. július 9-én érkezett a NAV, valamint az azokra történő **válaszadást is elmulasztotta**, amely eljárási hiányosságok a Bejelentő és Képviselője vonatkozásában a tisztességes hatósági eljárásához való jog, a jogbiztonság és a petíciós jog sérelmére vezettek.*

1.2. A Képviselő által 2019. augusztus 28-án kelt, a NAV által 2019. szeptember 12-én érkezett **harmadik bejelentésben** az előző bejelentések tartalmával megegyezően azt kifogásolta, hogy a **Társasház a beszámolókészítési és könyvvezetési kötelezettségét elmulasztotta**, továbbá **kifogásolta, hogy a NAV nem tett eleget válaszadási kötelezettségének a korábbi bejelentések vonatkozásában.**

A NAV Törvényességi Felügyeleti Főosztálya 2019. október 1-jén kelt levelében a Képviselő útján tájékoztatta a Bejelentőt arról, hogy az első és második bejelentést azonosíthatatlan személy által tett bejelentésként kezelte és a bejelentések vizsgálatával kapcsolatban mellőzte a tájékoztatást.

A NAV 2019. október 1-jén kelt válaszlevele alapján megállapítottam, hogy abban a NAV kizárólag a 2019. augusztus 28-án kelt Képviselő által írt beadvány azon részére válaszolt, hogy a **korábbi bejelentéseket milyen módon kezelte, arra azonban nem tért ki, hogy a beadványban foglaltakat közérdekű bejelentésnek minősítette-e.**

A NAV **első, 2019. október 1-jén kelt válaszlevele alapján egyértelműen nem állapítható meg az, hogy a beadványt közérdekű bejelentésnek minősítette-e**, kizárólag arra hivatkozik, hogy az esetlegesen lefolytatott vizsgálatokról és azok eredményéről nem adhat tájékoztatást, ugyanakkor a Pkbt. szerinti eljárása indításáról, az eljárás várható befejezésének időpontjáról nem tájékoztatta a Képviselőt.

A NAV KI SZSZF a Bejelentő bejelentései kapcsán a 2019. október 28-án kelt válaszlevelében arról adott tájékoztatást, hogy a beadványt a Pkbt. rendelkezéseire figyelemmel nyilvántartásba vette, minősítette és a szükséges intézkedések megtétele érdekében intézkedett, egyúttal felhívta a Képviselő figyelmét arra, hogy az adóhatóságot titoktartási kötelezettség terheli, így a vizsgálat eredményéről az Art. 127 §-ára és az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2017. évi CLII. törvény 27. §-ára tekintettel nem adhat tájékoztatást, valamint az eljárás várható befejezését 2019. november 30. napjában jelölte meg. Ezt követően a NAV KI SZSZF a Bejelentőt 2019. december 7-én kelt levélben tájékoztatta, hogy a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos hivatali eljárás befejezésének várható időpontja 2020. január 31-re módosult, majd a vizsgálat befejezéséről a 2020. január 9-én kelt levelében adott tájékoztatást.

A rendelkezésemre álló dokumentumokból megállapítottam, hogy a **NAV a harmadik beadvány közérdekű bejelentésnek minősülő részére** 2019. október 28-án, 2019. december 7-én és 2019. január 9-én-kelt leveleiben **válaszolt**.

Ugyanakkor megállapítottam, hogy a közérdekű bejelentés érkezésétől számított 30 napon belül a bejelentés érdemi vizsgálata nem fejeződött be, továbbá a NAV sem Bejelentőnek, sem a Képviselőnek nem adott tájékoztatást arról, hogy az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, valamint az elintézés várható időpontját és az eljárás meghosszabbodása indokait sem jelölte meg. Mindezek miatt a NAV eljárása során a Pkbt.-ben előírt eljárási szabályok rendelkezései tekintetében alapjogi visszásságot okozott, ami a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.

2. A Pkbt. 2.§ (4) bekezdése szerint az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.

A közérdekű bejelentés alapján lefolytatott vizsgálat befejezéséről a 2020. január 9-én kelt levélben tájékoztatta a NAV a Képviselőt és ismét felhívta a figyelmét arra, hogy a titoktartási kötelezettségre figyelemmel részletes tájékoztatást nem adhat.

A NAV a felülvizsgálat során adott válaszelevelében hangsúlyozta, hogy a jogszabályi rendelkezések értelmében az adóhatóság a közérdekű bejelentéssel érintett adózóval szemben tett adóhatósági vizsgálatról, intézkedésről, annak eredményéről, a bejelentéssel érintett adózó hozzájárulása illetőleg a törvény felhatalmazása hiányában nem adhat felvilágosítást a bejelentőnek az ügy lezárását követően sem.

Egy korábbi, az AJB-6136/2013. számú, szintén a NAV eljárását – konkrét egyedi ügyben, kérelemre – felülvizsgáló ügyben a NAV bejelentést lezáró, érdemi válaszával összefüggésben szükségesnek tartottam kiemelni, hogy *„a NAV a közérdekű bejelentés nyomán indult adóhatósági vizsgálat menetéről – annak megindítása és befejezése tényén, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utaláson kívül – az Art. adótitokra vonatkozó 53. §-a rendelkezéseire figyelemmel, jogszabályi felbatalmazás hiányában információt nem adhat a bejelentő részére.”*

A jelen felülvizsgálat tárgyát képező ügyben a rendelkezésemre álló dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a NAV a bejelentésben foglaltak kivizsgálása érdekében a szükséges intézkedéseket megtette, valamint a harmadik közérdekű bejelentés vizsgálatának befejezését követően haladéktalanul tájékoztatást adott a Képviselőnek.

A fentiekben kifejtett indokok alapján a közérdekű bejelentés vizsgálatának befejezésekor adott tájékoztatás tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőjét, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a NAV eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos